

SEGI POSITIF DAN NEGATIF DAMPAK KEBIJAKAN PELARANGAN EKSPOR BAHAN BAKU TAMBANG DAN MINERAL DIKAJI DARI ASPEK HUKUM INDONESIA

Oleh :

Surizki Febrianto

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

Abstrak

Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Amanat UUD 1945 ini merupakan landasan pembangunan pertambangan dan energi untuk memanfaatkan potensi kekayaan sumber daya alam mineral dan energi yang dimiliki secara optimal dalam mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan. Mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Usaha Pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pasca tambang.

Kata Kunci : *Tambangan, Mineral, Sumber Daya Alam, Aspek Hukum.*

A. Pendahuluan

Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh

Negara untuk memberikan nilai tambah secara nyata. Oleh karena itu, pengelolaan tambang dan mineral harus memberi nilai tambah bagi perekonomian nasional. Untuk mencapai hal dimaksud, pengelolaan pertambangan mineral harus berazaskan kepada manfaat, keadilan dan keseimbangan serta keberpihakan kepada kepentingan bangsa dan

negara.

Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan.

Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah senantiasa terus melakukan upaya-upaya untuk mendorong para pelaku usaha agar terus berbenah diri dan melakukan terobosan-terobosan sehingga dapat mendongkrak nilai tambah tambang dan mineral Indonesia ke posisi yang dapat mensejahterakan rakyat dan menentukan bagi perdagangan tambang dan mineral dunia. Niat baik pemerintah dalam mendorong para pelaku usaha untuk peningkatan nilai tambah tambang dan mineral dimaksud, sebagaimana tertuang didalam Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba), dimana didalam UU tersebut telah mengatur tentang kewajiban pengolahan dan pemurnian tambang dan mineral yang diberlakukan selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak UU dimaksud diundangkan pada tanggal 12 Januari 2009 sehingga pemberlakuan pengolahan dan pemurnian tambang dan mineral jatuh pada bulan Januari 2014. Sebagai akibat dari diundangkan UU No 4 Tahun 2009 tersebut, secara nasional telah terjadi peningkatan ekspor bijih mineral secara besar-besaran dalam periode 3 tahun terakhir.

Dalam rangka pengendalian ekspor bijih mial dan mendorong industry hilir, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 23 tahun 2010 yang telah diubah dengan PP No 24 tahun 2012 tentang pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan Mineral dan Batubara. Selanjutnya dikeluarkan beberapa peraturan terkait seperti Peraturan Menteri ESDM No. 7 Tahun 2012 yang kemudian disempurnakan dengan 2 Permen ESDM No 11 tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui kegiatan Pengelolaan dan Pemurnian Mineral (*smelter*), dimana materi

pokok yang terkandung didalamnya menyebutkan bahwa perusahaan pertambangan dapat melakukan ekspor bijih (*ores*) mineral ke luar negeri sebelum tahun 2004 apabila telah mendapatkan rekomendasi dari Menteri ESDM. Peraturan terkait lainnya yang telah diterbitkan dalam rangka menunjang pelaksanaan UU Minerba tersebut, adalah Permendag No 29 tahun 2012 tentang ketentuan ekspor produk pertambangan dan Permenkeu No. 75 Tahun 2012 tentang Penetapan Barang yang dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar.

Berkaitan dengan berbagai permasalahan tersebut, dan berdasarkan Surat Permintaan Kerjasama kajian tambang dan mineral dari Direktorat Eskpor Industri dan Pertambangan (Ditjen Daglu) Nomor: 1022/DAGLU.3.4/ND/8/2013 tertanggal 13 Agustus 2013, maka Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri akan melakukan evaluasi terhadap dampak kebijakan dimaksud, terutama yang berkaitan dengan pelarangan ekspor dalam bentuk bijih (raw material atau ores) atas komoditi Tambang dan Mineral yang akan diberlakukan pada bulan Januari 2014.

Hal ini sesuai dengan paparan Charles Himawan yang mengatakan “peraturan-peraturan itu kadang-kadang demikian banyaknya sehingga menimbulkan kekaburan akan hukum yang berlaku. Untuk memanfaatkan modal multinasional secara maksimal butuh kejernihan hukum. Selanjutnya dikemukakan, apabila hukum yang berwibawa berarti hukum yang ditaati orang, baik orang yang membuat hukum itu maupun orang terhadap siapa hukum itu ditujukan, akan terlihat disini kaitan antara manusia dan hukum”.¹

B. Peraturan serta Kebijakan Keberadaan Tambang dan Mineral di Indonesia

Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengamanatkan bahwa bumi, air dankekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Amanat UUD 1945 ini merupakan landasan pembangunan pertambangan

¹ Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Cet 1, Penerbit Kompas, Jakarta, 2003, Hal. 113-115.

dan energi untuk memanfaatkan potensi kekayaan sumberdaya alam mineral dan energi yang dimiliki secara optimal dalam mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan. Tambang, mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Pertambangan adalah suatu kegiatan pengambilan endapan bahan galian berharga dan bernilai ekonomis dari dalam kulit bumi, baik secara mekanis dan manual pada permukaan bumi, dibawah permukaan bumi air. Pemerintah Republik Indonesia melalui Peraturan Pemerintah No 27 tahun 1980 membagi bahan galian menjadi 3 golongan yaitu :

1. Bahan galian strategis disebut bahan galian golongan A terdiri dari : minyak bumi, bitumen cair, lilin beku, gas alam, bitumen padat, aspal, antrasit, batu bara muda, uranium radium, thorium bahan galian radioaktif lainnya, nikel, kobalt, timah.
2. Bahan galian vital disebut pula sebagai bahan galian golongan B terdiri dari besi, molibden, khrom, wolfram, vanadium, titan, bauksit, tembaga, timbal, seng, emas, platina, perak, air raksa, arsen, antimon, bismut, ytrium, rhutenium, cerium, dan logam-logam langka lainnya, berilium, korundum, zirkon, kristal kuasa, kriolit, fluorspar, barit, yodium, brom, klor, belerang.
3. Bahan galian non strategis dan non vital, disebut pula sebagai bahan galian golongan C. Terdiri dari : nitrat, nitrit, fosfat, garam batu (halit), asbes, talk, mika, grafit, magnesit, yarosit, leusit, tawas (alum), oker, batu permata, batu setengah permata, pasir kuarsa, kaolin, feldspar, gipsum, bentonit, tanah diatomea, tanah serap (fuller earth), batuapung, trass, obsidian, marmer, batu tulis, batu kapur, dolomit, kalsit, granit, andesit, basalt, trachit, tanah liat, pasir,

sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan A maupun golongan B dalam skala yang berarti dari segi ekonomi pertambangan.

Penggolongan bahan galian di atas tidak terlepas dari Undang-Undang Pokok Pertambangan 1967 yang menegaskan bahwa penggolongan bahan galian didasarkan pada peranannya yang berbeda terhadap bangsa dan negara. Golongan A adalah mineral yang sangat penting bagi perekonomian negara karena mendatangkan devisa yang relatif besar. Golongan B adalah mineral yang menyangkut hajat hidup orang banyak, sedangkan golongan C adalah mineral yang diperlukan untuk bahan industri atau bangunan.

Saat ini kegiatan pertambangan yang lebih dikenal adalah pertambangan untuk komoditas mineral logam antara lain: emas, tembaga, nikel, bauksit dan batubara. Selain komoditas mineral utama dan batubara ini, komoditas batuan memiliki peran yang sangat pentingnya terutama dalam memberikan dukungan material untuk pembangunan infrastruktur antara lain: pendirian sarana infrastruktur jalan, pembangunan perumahan dan gedung perkantoran. Terminologi bahan galian golongan C yang sebelumnya diatur dalam UU No 11 Tahun 1967 telah diubah berdasarkan UU No 4 Tahun 2009, menjadi batuan, sehingga penggunaan istilah bahan galian golongan C sudah tidak tepat lagi dan diganti menjadi batuan. Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan.

Sementara itu, berdasarkan kriteria komoditas tambang mineral yang dapat ditingkatkan nilai tambahnya dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu mineral logam, mineral bukan logam dan batuan. Uraian masing-masing jenis komoditas tambang mineral tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kelompok mineral logam merupakan jenis komoditas tambang mineral logam antaralain berupa bijih: tembaga, emas, perak, timah,

- timbal dan seng, kromium, molibdenum, platinum group metal, bauksit, bijih besi, pasir besi, nikel, kobalt, mangan dan antimon.
2. Kelompok mineral bukan logam terdiri dari berbagai jenis komoditi tambang mineral bukan logam yang meliputi: kalsit (batu kapur/gamping), feldspar, kaolin, bentonit, zeolit, silica, zircon dan Intan.
 3. Adapun kelompok batuan merupakan jenis komoditas tambang batuan, antara lain: Toseki, Marmer, Onik, Perlit, Slate (batu sabak), Granit, Granodiorit, Gabro, Peridotit, Basalt, Opal, Kalsedon, Chert (rijang), Jasper, Krisoprase, Garnet, Giok, Agat dan Topas.

Dalam menyongsong kebijakan pelarangan ekspor barang mentah (*raw material*) tambang dan mineral pada bulan Januari tahun 2014, terdapat 15 (limabelas) perusahaan yang menyatakan kesiapan dengan fasilitas pengolahan dan pemurnian yang akan beroperasi pada tahun 2014. Dari ke 15 perusahaan tersebut, terdapat diantaranya 6 perusahaan yang sudah mempersiapkan diri dengan progres fasilitas pengolahan dan pemurnian tambang dan mineral mencapai 100% untuk beroperasi pada tahun 2014. Dari ke 6 (enam) perusahaan tambang tersebut, antara lain PT. Delta Prima Steel dan PT. Meratur Jaya Iron Steel dengan hasil produksinya berupa Sponge Iron, PT. Indo Ferro dengan hasil produksi berupa Pig Iron, PT. Batutua Tembaga Raya dengan hasil pengolahannya berupa Cupper Chatode, PT. Indotama Ferro Allays dan PT. Century Metalindo dengan hasil pengolahan berupa Silica Manganese. Sementara itu, ke 9 perusahaan lainnya progress fasilitas kesiapan pengolahan dan pemurnian untuk beroperasi pada tahun 2014 masih dibawah 75%.²

Dalam tiga tahun terakhir setelah UU No. 4 Tahun 2009 diterbitkan, secara nasional ada beberapa jenis bijih tambang dan mineral yang realisasinya mengalami peningkatan secara besar-besaran, diantaranya ekspor bijih nikel meningkat sebesar 800%, bijih besi meningkat 700%, dan bijih

bauksit meningkat 500%. Dalam rangka pengendalian ekspor bijih mineral dan mendorong industri hilir, maka pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan terkait diantaranya, Peraturan Menteri ESDM No 7 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan PerMen No. 11 tahun 2012, Peraturan Menteri Perdagangan No 29 tahun 2012 tentang Ketentuan Ekspor Produk Pertambangan dan Peraturan Menteri Keuangan No. 75 tahun 2012 mengenai Penetapan Harga Ekspor Untuk Penghitungan Bea Keluar. Pemerintah mengharuskan bea keluar bagi 14 mineral tambang diantaranya tembaga, emas, perak, timah, timbel, kromium, molibdenum, platinum, bauksit, bijih besi, pasir besi, nikel, mangan, dan antimon dengan range bea keluar yang akan dipungut bervariasi mulai dari 20% hingga 50% bergantung pada jenis mineral.

Peraturan Menteri ESDM No 7 Tahun 2012 diterbitkan dalam rangka untuk mengamankan terlaksananya amanat Undang-undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, khususnya terkait dengan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri paling lambat tanggal 12 Januari 2014. Kemudian Permen 07 Tahun 2012 tersebut diubah berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral RI No. 11 Tahun 2012 tertanggal 16 Mei 2012 yang menyebutkan bahwa perusahaan pertambangan dapat melakukan ekspor bijih atau ore mineral dalam hal ini nikel ke luar negeri sebelum tahun 2014 apabila telah mendapatkan rekomendasi dari Menteri ESDM c.q Direktur Jenderal.

Rekomendasi tersebut akan diberikan dengan persyaratan sebagai berikut:

1. Status IUP Operasi Produksi dan IPR clear and clean dalam arti bahwa setiap perusahaan pertambangan wajib memiliki IUP Operasi Produksi yang telah disetujui.
2. Perusahaan pertambangan harus melunasi kewajiban pembayaran keuangan kepada negara.
3. Perusahaan pertambangan wajib menyampaikan rencana kerja dan atau kerja sama dalam

² Sumber: Badan Geologi, Kementerian ESDM

pengelolaan dan atau pemurnian mineral di dalam negeri.

4. Perusahaan pertambangan wajib menandatangani pakta integritas.

C. Perkembangan Industri Pertambangan Indonesia

Ada dua hal yang memungkinkan Indonesia dapat berkembang menjadi Negara industri maju. Pertama; Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan mineral terlengkap di dunia, walaupun bukan aktor utama dunia dalam keseluruhan raw material, namun Indonesia memiliki hampir sebagian besar sumber mineral penting. Kedua, Indonesia memiliki sumber energi yang relatif besar dan beragam jenisnya, mulai dari minyak bumi, gas, batubara dan sumber-sumber energi terbarukan lainnya.

Namun demikian, hingga saat ini Indonesia belum dapat mengembangkan industrinya dengan baik, dikarenakan hasil tambang mineral yang dieksploitasi di perut bumi Indonesia masih diekspor dalam bentuk raw material dengan nilai tambah yang sangat rendah. Di satu sisi memang dalam hal raw material dan perdagangan komoditas, Indonesia memegang posisi kunci. Tapi sebagian besar perusahaan tambang telah mengikat kontrak penjualan hasil tambang dengan negara-negara maju, sehingga Indonesia tidak dapat mengendalikan harga komoditas tambangnya.

D. Kebijakan Terkait Dengan Tambang dan Mineral

Bertitik tolak dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 pada tanggal 12 Januari 2013 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dimana materi pokok yang terkandung didalam UU ini mengatur penghiliran hasil tambang mineral dan batubara dan melarang ekspor bahan mentah hingga tahun 2014. Oleh karena itu, UU ini mengamanahkan pembangunan *smelter* sehingga produksi tambang dalam negeri dapat diproses sebelum diekspor. Adapun tujuan daripada UU Minerba dimaksud, agar Indonesia bisa merasakan nilai tambah dari produk-produk tambang dan mineral sehingga dapat mendorong produk domestik bruto dan menyerap tenaga kerja.

Berdasarkan amanat UU No. 4 Tahun 2009 dimaksud, maka akan berlaku efektif pada Januari 2014 untuk komoditas tambang mineral logam, mineral bukan logam dan batuan dalam bentuk bahan mentah (*raw material/ores*).

Dalam rangka pelaksanaan berbagai pasal didalam UU Minerba tersebut, kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No.23 Tahun 2010 tertanggal 1 Februari 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, dimana didalam peraturan ini mengisyaratkan bahwa pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) operasi produksi dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi produksi harus mengutamakan kebutuhan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri. Untuk itu, dalam menunjang pembangunan industri dalam negeri perlu penataan kembali pemberian izin usaha pertambangan untuk mineral bukan logam dan batuan. Selanjutnya dalam rangka memberi kesempatan lebih besar kepada peserta Indonesia untuk lebih berpartisipasi dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara serta dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi pemegang Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara yang bermaksud melakukan perpanjangan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan, maka kemudian diterbitkan PP No. 24 tahun 2012 tertanggal 21 Februari 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Disamping itu, dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan pengendalian ekspor bijih mineral dan mendorong industri hilir, maka pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan seperti halnya Peraturan Menteri (Permen) ESDM No 7 Tahun 2012 yang kemudian diubah dengan Permen ESDM No 11 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral. Peningkatan Nilai Tambah dan kewajiban pengolahan dengan batasan minimum pengolahan, hal ini dilakukan dengan Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral antara lain meliputi kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral logam,

pengolahan mineral bukan logam dan pengolahan batuan, serta pengolahan dan pemurnian mineral logam tertentu, pengolahan mineral bukan logam tertentu, dan pengolahan batuan tertentu wajib memenuhi batasan minimum pengolahan.

Sementara itu, dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan pengaturan ekspor beberapa jenis produk pertambangan, maka pemerintah melalui Kementerian Perdagangan juga telah menerbitkan Permendag No 29/M-AG/PER/5/2012 sebagaimana telah disempurnakan dengan Permendag No. 52/M-AG/PER/8/2012 tentang Ketentuan Ekspor Produk Pertambangan, dimana peraturan ini mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tata cara dan perizinan pelaksanaan kegiatan ekspor berbagai jenis produk pertambangan dengan mempertimbangkan adanya keharusan memenuhi batasan minimum pengolahan.

Selain hal tersebut, berdasarkan pertimbangan/ usulan Menteri ESDM sebagaimana disampaikan melalui Surat Nomor 3038/30/MEM.B/2012 perihal Kebijakan Pengendalian Penjualan Bijih (*Raw Material atau Ore*) Mineral ke luar negeri serta dalam rangka meningkatkan nilai tambah dan ketersediaan sumber daya mineral di dalam negeri, maka perlu mengatur mengenai pengenaan Bea Keluar terhadap barang ekspor berupa bijih (*raw material atau ore*) mineral. Berkaitan dengan hal itu, pada tanggal 16 Mei 2012 pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah menerbitkan Permenkeu No.75/PMK.011/2012 yang kemudian disempurnakan dengan Permenkeu No 128/PMK.011/2013 tentang perubahan atas peraturan menteri keuangan nomor 75/pmk.011/2012 tentang penetapan barang ekspor yang dikenakan bea keluar dan tariff bea keluar, dimana materi pokok didalam perubahan tersebut terkait dengan penjualan berbagai jenis bijih (*raw material atau ore*) mineral ke luar negeri dikenakan tariff bea keluar ekspor sebesar 20%, terkecuali untuk produk Marmer dan Travertine dalam bentuk balok dengan ketebalan >4 cm dan produk Granit balok dengan ketebalan > 4 cm dikenakan tarif bea keluar sebesar 10%.

Adapun tujuan dari kebijakan pengenaan bea keluar ekspor komoditas tambang dimaksud,

antara lain adalah untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan didalam negeri, melindungi kelestarian sumber daya alam, mengantisipasi kenaikan harga yang cukup drastis dari komoditi ekspor tertentu di pasaran internasional dan atau menjaga kestabilan harga komoditi tertentu di dalam negeri.

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa meningkatkan produk bahangalian industri diperlukan proses pengolahan dengan kecermatan tinggi yang pada akhirnya dapat meningkatkan multiguna dari bahan galian tersebut sehingga pemasarannyapun menjadi lebih luas. Kecermatan kerja diperlukan dalam semua tahap kegiatan sehingga diperoleh banyak bahan galian yang berguna dan sedikit endapan pengotornya sehingga hasil yang didapatkan lebih maksimal yang sesuai dengan hasil pesanan konsumen.

Dengan adanya UU Minerba, semua jenis bijih/ barang tambang dan mineral harus diolah dan dimurnikan terlebih dahulu untuk mendapatkan nilai tambah baru kemudian boleh di ekspor. Pada Pasal 102 UU minerba, Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara. Kewajiban ini baru direncanakan berlaku pada 2014. Melihat kebijakan pelarangan tersebut, baru akan diberlakukan pada tahun 2014, sebagian para pelaku usaha telah menaikkan produksi dan ekspor secara besar-besaran. Hal ini dilakukan, karena pada umumnya para pelaku usaha berpendapat bahwa untuk mendirikan pabrik pengolahan dan pemurnian dibidang tambang dan mineral diperlukan biaya cukup tinggi, sehingga kesempatan pada masa transisi ini tampak dimanfaatkan oleh para pelaku usaha untuk memproduksi dan mengekspor secara besar-besaran karena dirasa biaya produksi masih relative murah. Sebagaimana telah diketahui bersama, bahwa pasar raw material tambang dan mineral sebagian besar adalah untuk ekspor, akan tetapi ada juga yang dipasarkan di dalam negeri bahkan untuk memenuhi kebutuhan akan bahan baku lebih lanjut sebagai industri didalam negeri juga melakukan impor meskipun sebenarnya *raw material* awal berasal dari dalam negeri juga.

Bahwa dalam hal ini penulis juga melakukan wawancara dengan Direktur PT. Citra Properasri Mandiri adalah pemilik sah terhadap tanah/lahan berdasarkan Sertifikat Hak Guna Usaha (HGU) No.02 Mantang Besar, Surat Ukur No.0003 Mantang Besar/2001, tanggal 13-11-2001, Luas 171,9034 Ha yang terletak dikenal umum di Pulau Siolong, Desa Mantang Besar, Kecamatan Mantang, Kabupaten Bintan, Kepulauan Riau,³ serta Kepala Dinas Pertambangan Dan Energi Kabupaten Bintan Kepulauan Riau,⁴ dan juga Legal Consultant PT. Gunung Sion berkedudukan di Kabupaten Bintan Kepulauan Riau,⁵ dari ketiga narasumber tersebut pada intinya dimana terkait aturan serta kebijakan tersebut banyak hal yang harus dikaji terlebih dahulu sebelum menerapkan aturan serta undang-undang tersebut.

E. Dampak Kebijakan Pelarangan Ekspor Tambang Dan Mineral

Di Indonesia, industri pertambangan mineral logam dikuasai oleh investor asing dan BUMN, serta perusahaan swasta. Perusahaan-perusahaan tersebut didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia dalam bentuk badan hukum Indonesia. Dalam dokumen kontrak karya pertambangan, perusahaan pertambangan asing juga diwajibkan melepaskan saham kepemilikan.

Hak penguasaan Negara sebagai konsep sampai saat ini belum mempunyai pengertian serta makna yang jelas dan tegas yang dapat diterima oleh semua pihak dalam hubungannya dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional sehingga mengundang banyak penafsiran yang berimplikasi kepada implementasinya.⁶

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah bom waktu untuk Indonesia. UU ini mengatur penghiliran hasil tambang mineral dan batubara dan melarang ekspor bahan mentah tahun 2014. UU ini

mengamanahkan pembangunan *smelter* sehingga produksi tambang dalam negeri dapat diproses sebelum diekspor. Tujuan UU Minerba sangatlah mulia: agar Indonesia bisa merasakan nilai tambah dari produk-produk tambang, mendorong produk domestik bruto, dan menyerap tenaga kerja.

Berbeda dengan harapan awal, pasca-penetapan UU ini eksploitasi pertambangan justru melonjak tajam. Pemilik tambang berlomba menambang sebanyak-banyaknya sebelum dilarang. Akibatnya, produksi sejumlah komoditas tambang melonjak. Contohnya produksi bauksit tahun 2009 sebanyak 783.000 mt, tahun 2011 menjadi 17.634.000 mt, atau melonjak 2.150 persen. Hal serupa terjadi pada komoditas ore nikel, di mana produksi pada 2009 hanya 5.802.000 wmt, tapi tahun 2011 sudah 15.973.000, atau meningkat 175 persen.⁷

Pelaksanaan kebijakan pelarangan ekspor bahan mentah sudah di depan mata, tetapi Indonesia masih belum memiliki *smelter* memadai untuk mengimbangi produksi tambang. Tercatat setidaknya ada tiga komoditas yang akan defisit *smelter* pada tahun 2014, yaitu tembaga, bauksit, dan nikel. Produksi bauksit nasional pada 2011 mencapai 17,6 juta ton.⁸ Saat ini, Indonesia belum memiliki *smelter* bauksit. Rencana pembangunan sejumlah *smelter* bauksit, hingga 2014, hanya mampu menampung 7,1 juta ton. Gap antara produksi tambang dan kapasitas *smelter* 10,5 juta ton, dengan asumsi semua pembangunan *smelter* lancar.

Komoditas nikel mengalami hal serupa. Pertambangan nikel Indonesia menghasilkan 15,9 juta ton nikel tahun 2011. *Smelter* nikel eksisting Indonesia memiliki kapasitas 9,03 juta ton. Sampai dengan tahun 2014, diperkirakan akan ada tambahan sejumlah *smelter* baru, dengan kapasitas total 4,15 juta ton. Gap antara produksi tambang

³ Wawancara dengan Direktur PT. Citra Properasri Mandiri pada Januari 2016.

⁴ Wawancara dengan Kepala Dinas Pertambangan Dan Energi Kabupaten Bintan Kepulauan Riau pada Tanggal 23 Januari 2013.

⁵ Wawancara dengan Legal Consultant PT. Gunung Sion pada tanggal 21 Agustus 2014.

⁶ Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, UII Press, Jakarta, 2004, Hal 2.

⁷ Data Kementerian ESDM Tahun 2012.

⁸ *Ibid.*

dan *smelter* pada tahun 2014 mencapai 2,72 juta ton.

Untuk komoditas tembaga, produksi tembaga nasional tahun 2011 mencapai 20,2 juta ton, sedangkan *smelter* tembaga yang eksisting hanya mampu menampung 1 juta ton.⁹ Adapun rencana pembangunan sejumlah *smelter* tembaga hingga 2014 hanya menambah kapasitas *smelter* menjadi 1,2 juta ton. Setidaknya akan ada 18 juta ton tembaga yang tidak dapat diolah.

F. Dampak lahirnya Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) Serta Strategi Jalan Keluar.

Implikasi dari minimnya *smelter* adalah banyak bahan mentah tambang yang tidak dapat dijual, pada akhirnya membuat pelaku tambang mengurangi kapasitas produksi atau bahkan menutup usahanya. Hal ini akan berdampak pada tiga hal. Pertama, berkurangnya penerimaan negara. Kedua, pengurangan tenaga kerja di sektor tambang, dan ketiga, semakin tergerusnya neraca perdagangan.¹⁰

Pertama, pendapatan pemerintah dari sektor pertambangan dapat berupa penerimaan pajak (PPh), penerimaan bukan pajak (royalti tambang), dan deadrent (sewa lahan). Penerimaan royalti sektor minerba mencapai Rp 13 triliun per tahun, sedangkan pajak dari sektor tambang dan galian Rp 55 triliun.¹¹ Penerimaan ini berpotensi anjlok jika produksi tambang minerba menurun.

Kedua, berkurangnya produksi tambang akan berimplikasi terhadap pengurangan tenaga kerja. Saat ini pekerja sektor pertambangan dan galian mencapai 1,6 juta pekerja.¹² Angka tersebut meningkat dibandingkan Januari 2009 yang hanya 1,1 juta, atau ada peningkatan 40 persen. Kenaikan ini disinyalir akibat peningkatan produksi tambang secara drastis yang membutuhkan banyak tenaga kerja. Dengan adanya larangan ekspor bahan mentah, para pekerja harus bersiap kehilangan

pekerjaan. Pengurangan tenaga kerja juga akan terjadi pada perusahaan pendukung kegiatan tambang, seperti perkapalan dan alat berat.

Ketiga, sektor pertambangan nonmigas (termasuk minerba) menyumbang 16,28 persen ekspor nasional.¹³ Apabila ekspor bahan mentah menurun akibat larangan ekspor, neraca perdagangan akan kian defisit. Hal ini akan berdampak terhadap kian lemahnya nilai tukar rupiah yang mendorong biaya impor. Tingginya biaya impor akan berpengaruh terhadap sejumlah produk yang masih mengandalkan komponen impor. Undang-Undang Minerba sudah ditetapkan sejak 2009, tetapi hingga kini program penghiliran seperti jalan di tempat. Pemerintah belum berhasil menciptakan iklim usaha yang membuat investor tertarik membangun industri *smelter* di Indonesia. Berdasarkan data dari Kementerian ESDM, perusahaan yang sudah dikatakan siap dalam menghadapi Undang-Undang Minerba ini hanya sebanyak 15 perusahaan. Sedangkan masih ada 97 perusahaan yang belum ada progres yang berarti.

Permasalahan yang sering dihadapi oleh perusahaan dalam pembangunan *smelter* adalah birokrasi dan tata ruang. Pertama, birokrasi dan regulasi di Indonesia sering menghambat proses penghiliran. Perizinan yang rumit, pembebasan lahan, hingga tumpang tindih peraturan menjadi penghalang utama. Contohnya, aturan divestasi tambang menyebabkan pemilik tambang enggan membangun *smelter*. Aturan divestasi tambang memaksa pemilik tambang mendivestasikan sahamnya kepada pemerintah (pemda, BUMN, BUMD) dalam waktu 10 tahun. Apabila tambang terintegrasi dengan *smelter* tentunya investor rugi besar apabila *smelter* yang bernilai investasi besar turut di divestasikan.

Kedua, tata ruang. Investasi sering terkendala ketidakjelasan tata ruang. Masih ada tumpang tindih antara peta kehutanan, peta pertambangan, dan rencana tata ruang wilayah. Tumpang tindih ini, misalnya dengan kawasan lain, menjadi penyebab

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Wawancara dengan Direktur PT. Citra Properasri Mandiri pada Januari 2016.

¹¹ Data Dari Kementerian Keuangan Tahun 2012.

¹² Data Dari Badan Pusat Statistik Tahun 2012

¹³ Data Dari Bank Indonesia Tahun 2012.

ketidakpastian. Ketiga, ketersediaan infrastruktur. *Smelter* membutuhkan infrastruktur penunjang seperti listrik untuk menjalankan pabrik, jalan untuk mengangkut bahan mentah dan hasil olahan, dan pelabuhan untuk mendistribusikan hasil produksi *smelter*. Kebutuhan infrastruktur tersebut gagal disediakan pemerintah. Masih banyak jalan rusak, pelabuhan yang tidak efisien, dan sulitnya mendapatkan akses listrik.

Selain dampak-dampak di atas, beberapa pelaku usaha pertambangan juga memperkirakan bahwa proyek *smelter* ini akan selesai pada tahun 2017. Potensi penerimaan negara dari sektor pertambangan yang hilang diperkirakan mencapai 7-8 miliar dollar AS, dan sekitar 30.000 orang akan kehilangan pekerjaan. Dana yang hilang tersebut sebenarnya dapat membangun pabrik “Sponge Iron” (Sponge Iron adalah produk dari pengolahan pasir besi maupun bijih besi) sebanyak 2000 unit dengan asumsi pembangunan pabrik dengan kapasitas 100 ton/hari berkisar Rp 40 milyar dengan lama pembangunan sekitar 6 bulan per pabrik. Jika seluruh pabrik didistribusikan ke seluruh provinsi di Indonesia, maka setiap provinsi akan memiliki 60 unit pabrik pengolahan.

Kedua, jumlah tenaga kerja yang hilang akibat berhentinya sektor pertambangan sebanyak 30.000 orang di seluruh Indonesia. Dengan dibangunnya 2000 unit pabrik tersebut, maka akan diperlukan tenaga kerja langsung maupun tidak langsung sebanyak 100 orang/pabrik. Maka untuk keseluruhan akan dibutuhkan tenaga kerja sebanyak 200.000 orang, defisit 170.000 orang tenaga kerja. Ketiga, dengan adanya 2000 unit pabrik tersebut dengan kapasitas 100 ton/hari/pabrik maka total akan dihasilkan sponge iron sebanyak 70 juta ton per tahun, sebanyak 10 juta ton untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri dengan harga berkisar 400 dollar AS/ton, sisanya sebanyak 60 juta ton bisa diekspor ke luar negeri karena sudah memenuhi syarat Peraturan Menteri ESDM dengan asumsi harga 400 dollar AS/ton maka akan didapat devisa sebesar 24 miliar dollar AS (Rp 240 Trilyun).

Pemerintah dan DPR hanya mempunyai dua opsi jalan keluar. Pertama, melakukan penundaan dari pelaksanaan pelarangan ekspor bahan

mentah, yang berarti merevisi undang-undang. Kedua, menjalankan pelarangan ekspor dan menanggung segala biaya yang diakibatkannya.

Opsi pertama merupakan jalan aman yang minim konflik, tetapi menunjukkan ketidaktegasan pemerintah. Jika opsi ini dijalankan tentu harus dimulai dari pembahasan revisi Undang-Undang Minerba. Lalu, pemerintah harus memberlakukan bea keluar dan pajak yang besar bagi perusahaan yang melakukan ekspor bahan mentah sehingga menjadi disinsentif pengusaha tambang. Dengan adanya disinsentif tersebut diharapkan pengusaha tambang dapat mengerem tingkat produksinya hingga setidaknya mendekati level pada tahun 2009, dan mulai berinvestasi di bidang industri hilir. Selain itu, jika opsi ini dilakukan, pemerintah harus mengambil berbagai kebijakan yang mendukung munculnya industri hilir. Dengan demikian, meski ada penundaan, industri *smelter* tetap dibangun. Kebijakan yang diambil dapat berupa pembangunan *smelter* yang berbasis wilayah.

Pemerintah menetapkan zona atau kawasan yang akan menjadi sentra industri hilir di beberapa lokasi dan membangun infrastruktur penunjang. Lalu, pemerintah melalui BKPM dapat menawarkan sentra-sentra tersebut kepada investor. Apabila opsi kedua diambil, Indonesia akan menghadapi guncangan ekonomi cukup besar. Oleh sebab itu, pemerintah diharapkan menyiapkan bantalan pengaman agar dampaknya dapat diminimalkan. Bantalan tersebut dapat berupa jaminan sosial dan pelatihan bagi karyawan yang terkena Pemutusan Hubungan Kerja.

Pilihan yang akan diambil sangat bergantung pada kepemimpinan dan integritas DPR dan pemerintah. Penghiliran merupakan proyek besar bangsa Indonesia, yang sayangnya masih dikerjakan setengah hati. Pemerintah masih setengah hati dalam menyediakan regulasi dan infrastruktur yang menunjang investor dalam membangun *smelter*. Sektor swasta masih setengah hati mengambil risiko dan sedikit berkorban untuk membangun *smelter*. Proyek sebesar ini sudah selayaknya dilaksanakan dengan sepenuh hati sehingga seluruh masyarakat Indonesia dapat merasakan dampak positif dari penghiliran ini.

G. Kesimpulan

Implikasi dari minimnya *smelter* yang Pertama, pendapatan pemerintah dari sektor pertambangan dapat berupa penerimaan pajak (PPh), penerimaan bukan pajak (royalti tambang), dan deadrent (sewa lahan). Penerimaan ini berpotensi anjlok jika produksi tambang mineral menurun. Kedua, berkurangnya produksi tambang akan berimplikasi terhadap pengurangan tenaga kerja. Dengan adanya larangan ekspor bahan mentah, para pekerja harus bersiap kehilangan pekerjaan. Pengurangan tenaga kerja juga akan terjadi pada perusahaan pendukung kegiatan tambang, seperti perkapalan dan alat berat. Ketiga, Apabila ekspor bahan mentah menurun akibat larangan ekspor, neraca perdagangan akan kian defisit. Hal ini akan berdampak terhadap kian lemahnya nilai tukar rupiah yang mendorong biaya impor. Tingginya biaya impor akan berpengaruh terhadap sejumlah produk yang masih mengandalkan komponen impor. Undang-Undang Minerba sudah ditetapkan sejak 2009, tetapi hingga kini program penghiliran seperti jalan di tempat. Pemerintah belum berhasil

menciptakan iklim usaha yang membuat investor tertarik membangun industri *smelter* di Indonesia.

Indonesia dapat berkembang menjadi Negara industri maju dikarenakan Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan mineral terlengkap di dunia, walaupun bukan aktor utama dunia dalam keseluruhan *raw material*, namun Indonesia memiliki hampir sebagian besar sumber mineral penting. Indonesia juga memiliki sumber energi yang relatif besar dan beragam jenisnya, mulai dari minyak bumi, gas, batubara dan sumber-sumber energi terbarukan lainnya. Namun demikian, hingga saat ini Indonesia belum dapat mengembangkan industrinya dengan baik, dikarenakan hasil tambang mineral yang dieksploitasi di perut bumi Indonesia masih diekspor dalam bentuk *raw material* dengan nilai tambah yang sangat rendah. Di satu sisi memang dalam hal *raw material* dan perdagangan komoditas, Indonesia memegang posisi kunci. Tapi sebagian besar perusahaan tambang telah mengikat kontrak penjualan hasil tambang dengan negara-negara maju, sehingga Indonesia tidak dapat mengendalikan harga komoditas tambangnya.

Daftar Pustaka

A. Buku.

Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Jakarta, 2004.

Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Cet 1, Penerbit Kompas, Jakarta, 2003.

Salim, H.S, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006.

Sutadi Pudjo Utomo, *Prinsip-prinsip Dalam Perjanjian Kerja Sama*, BPMIGAS, Jakarta, 2005.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 sebagaimana telah diubah berdasarkan Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba).

Peraturan Pemerintah (PP) No 23 tahun 2010 yang telah diubah dengan PP No 24 tahun 2012 tentang pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Menteri ESDM No. 7 Tahun 2012 yang kemudian disempurnakan dengan 2 Permen ESDM No 11 tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui kegiatan Pengelolaan dan Pemurnian Mineral (*smelter*).

Permendag Nomor 29 tahun 2012 tentang ketentuan ekspor produk pertambangan dan Peraturan Menteri Keuangan No. 75 Tahun 2012 tentang Penetapan Barang yang dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar.